



Klimat- och näringslivsdepartementet

Remiss av Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria Ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet

LRF har fått rubricerad promemoria på remiss och vill lämna nedanstående synpunkter.

Sammanfattning

LRF ställer sig mycket positivt till förslaget om en ersättningsrätt kopplat till artskyddsförordningen och att full ersättning föreslås. En sådan rättighet är nödvändig för att skogsägare i tillräcklig omfattning ska våga göra investeringar och låta naturvärden utvecklas.

Förslaget är huvudsakligen väl utformat, men har några brister som bör åtgärdas. Viktigast är övergångsbestämmelserna där LRF ser det som självklart att även de skogsägare som tidigare väckt talan om ersättning utan framgång ska omfattas av de nya bestämmelserna. Det är djupt orättvist att den som ännu är förbjuden att bruka sin mark men tidigare prövat sin sak utan framgång eller utan att slutlig dom meddelats, ska stå utan rätt till ersättning.

Det är vidare angeläget att förtydliga att den som fått en årlig eller tidsbegränsad ersättning (t.ex. naturvårdsavtal) inte förlorat sin rätt till ersättning när den ersatta tidsperioden löpt ut om brukandeinskränkningen kvarstår.

Synpunkter på förslagen i detalj

Nedan följer synpunkter på promemorians förslag. Ordningen följer promemorians, vilket innebär att några av de viktigaste synpunkterna kommer sist i detta yttrande.

Begränsningar till följd av artskyddet ska ersättas

LRF tillstyrker förslaget om att rådighetsinskränkningar till följd av artskyddet ska ersättas på samma sätt som beslut om områdesskydd. Det är också rimligt att införliva regler om detta i miljöbalkens 31 kap för att främja förutsebarhet genom en enhetlig rättspraxis.

Ersättningsgrundande beslut och handläggningen av ärendena

Utredningen har föreslagit att det beslut där artskyddsdispens nekas ska vara ersättningsgrundande vilket kan vara rimligt. Enligt dagens ordning innebär detta dock att skogsägaren först måste ha ett ärende hos Skogsstyrelsen som leder fram till ett beslut, följt av en dispensprövning hos Länsstyrelsen innan något kan utföras. Båda dessa processer kan vara mycket tidskrävande. Detta tydliggör ytterligare behovet av en

samordnad prövning där Skogsstyrelsen i ett sammanhang prövar både avverkningen och eventuella dispenser.

Ytterligare ett skäl till att Skogsstyrelsen bör behandla dispensprövningarna är att de även ska förhandla om ersättningen. Det är rimligt att den myndighet som avslår en dispensansökan också förhandlar om ersättningen. Av detta skäl bör därför även Skogsstyrelsen förfoga över den budget som används till ersättningar. Ur ett budgetperspektiv bör det inte spela någon roll om pengarna används till en direkt artskyddsersättning eller till formellt skydd för att säkra fridlysta arter.

Talan om ersättning prövas av domstol

Att talan måste väckas redan inom ett år från att dispensbeslutet vunnit laga kraft är inte rimligt. Ärenden om formellt skydd genom naturreservat och biotopskyddsområden inkluderar en förhandling om ersättning *innan beslutet fattas*. Att beslut fattas utan överenskommelse har hittills varit ett undantagsfall. Detta är dock inte fallet för de ersättningar som föreslås här, när beslut fattas först och Skogsstyrelsen därefter ska utreda och förhandla om ersättningen. Mot bakgrund av att den allmänna preskriptionstiden för fordringar är tio år med möjlighet till preskriptionsavbrott är det orimligt att staten blir skuldfri redan efter ett år utan möjlighet till annan respit för den enskilde än att talan måste väckas i domstol.

LRF föreslår att 31 kap. 13 § MB ändras så att tiden för att väcka talan är densamma som allmänt gällande preskriptionsregler, tio år. I andra hand kan tiden ändras endast för sådana beslut där ersättningen normalt inte förhandlas innan beslutet fattas, såsom ersättning för rådighetsinskränkningar på grund av artskyddet eller vid nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

Återbetalning av ersättning

När det gäller återbetalning för att ”förhållandena i övrigt har ändrats” innebär detta betydande osäkerhet och oförutsebarhet. LRF avstyrker förslaget att återbetalning ska kunna krävas på denna grund om skogsägaren inte önskar återfå bruksrätten på dessa villkor.

För att undvika att situationen alls ska uppstå bör man eftersträva att alltid teckna överenskommelse om formellt skydd eller naturvårdsavtal vid förbud som berättigar till ersättning. Om en sådan ersättning är tidsbegränsad måste det tydliggöras att rätten till ytterligare ersättning inte gått förlorad om förbuden kvarstår när avtalstiden löpt ut.

Överenskommelser i godo om ersättning

Ett arbetssätt där parterna utifrån en utredning och värdering kommer överens om en ersättning är både önskvärt och nödvändigt. Staten bör, i syfte att minska behovet av domstolsprövningar och öka den enskildes rättssäkerhet när egen värderingskompetens saknas, sätta av medel för att bekosta att den enskilde får stöd av en egen sakkunnig för granskning och förhandling.

LRF ser positivt på att områdesskydd och naturvårdsavtal bör övervägas i samband med förhandlingar om ersättning. Så bör vara fallet även om Skogsstyrelsen inte anser att området hyser höga naturvärden. Områdesskydd och naturvårdsavtal ger en tydlighet vad som gäller för framtiden både för samhället och för markägaren. Om man bedömer det saknas skäl för ett långsiktigt skydd bör naturvårdsavtal övervägas.

Redan innan en dispens har sökts kan Skogsstyrelsen, när de meddelat ett förbud, försöka träffa överenskommelse om ersättning för formellt skydd eller naturvårdsavtal.

Vid tecknande av naturvårdsavtal är det helt nödvändigt att det klargörs vilken situation som ska råda efter att naturvårdsavtalet har löpt ut. Om pågående markanvändning i en senare ersättningssituation skulle anses väsentligt försvårad redan genom ett äldre beslut där artskyddsdispens nekats skulle staten i framtiden kunna påstå att ett nytt beslut inte försämrar fastighetsägarens ställning. I så fall riskerar den frivillighet som nu förordas att förbytas i att den som gått med på något annat än full ersättning för marknadsvärdeminskningen förlorar på detta. Det kan inte accepteras och behöver regleras.

LRF föreslår därför en skrivning motsvarande följande:

”31 kap 15 b § MB

Om ett naturvårdsavtal tecknats beträffande ett område som omfattas av ett beslut i 31 kap. 4 § första stycket 7 ska det vid utgången av naturvårdsavtalets giltighetstid anses att beslutet inte längre har någon betydelse för hur marken får användas. Om förhållandena vid avtalstidens slut inte påkallar en dispensprövning ska någon sådan inte behövas. Om dispens på nytt skulle nekas eller förenas med särskilda villkor ska reglerna kopplade till 31 kap. 4 § första stycket 7 tillämpas som om inget beslut tidigare har fattats.”

Ett alternativ till en ny bestämmelse kan vara att i motivtexten ange motsvarande.

Ersättning ska inte kunna lämnas flera gånger för samma rådighetsinskränkning

Förslaget är i grunden rimligt. Problem kan dock uppstå vid årliga ersättningar eller vid överenskommelse om naturvårdsavtal.

Det bör tydligare framhållas att *utgångspunkten* vid ersättningsberäkningen är att begränsningen kommer att vara så långvarig att påverkan på brukandet ska anses permanent, om inte annat avtalats med markägaren. Om begränsningen ändå inte anses vara bestående måste bevisbördan för denna bedömning ligga på det allmänna, liksom ett åtagande att ett från början tänkt kortsiktigt brukningshinder inte blir permanent utan att ersättas fullt ut.

Att betala ett årligt belopp i ersättning ser LRF som aktuellt när det är markägarens vilja eller om det finns *särskilda omständigheter* som visar att inskränkningen är tillfällig. Om sådana omständigheter föreligger och markägaren inte vill ha ett årligt belopp måste

bevisbördan ligga på det allmänna att förhållandena med stor sannolikhet kommer att förändras i framtiden.

En allvarlig konsekvens kopplad till tidsbegränsade ersättningar som verkar ha förbisetts är att promemorian nämner att pågående markanvändning kan vara avsevärt försvårad genom ett tidigare beslut och att ersättning inte ska kunna lämnas flera gånger för samma rådighetsinskränkning. I en situation där parterna enas om, eller att en domstol fastställer, en ersättning som gäller en kortare tid får inte rätten till ytterligare ersättning anses ha gått förlorad om inskränkningen ännu kvarstår när tiden löpt ut.

När det lämnas en möjlighet att besluta om årsvis ersättning för en begränsning som förmodas vara tidsbegränsad istället för en ersättning för hela det förlorade marknadsvärdet måste det därför finnas regler som säkerställer att fortsatta eller utökade begränsningar ska ersättas oaktat att en årlig ersättning har utbetalats.

Mot bakgrund av detta bör en årlig ersättning mot den enskildes vilja vara ett klart undantagsfall och det behöver säkerställas att från början tänkta kortvariga beslut och ersättningar aldrig kan innebära ett bestående brukningshinder utan att full ersättning betalas.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

LRF avstyrker förslaget att ändringarna inte ska tillämpas för redan fattade beslut där talan väckts före ikraftträdandet den 1 september 2026. Att de skogsägare som sökt dispens under en period utan ersättningsbestämmelser ska stå utan ersättning är helt orimligt då förbuden gällt på precis samma sätt som för de som ännu inte sökt dispens.

Påståendet i promemorian om att ändringar av miljöbalkens regler om ersättning vid ingripanden av det allmänna som regel inte tillämpas retroaktivt och att det saknas skäl att frånga den principen, är inte välgrundat. Högsta domstolen (NJA 2023 s 291) fann redan 2023 att en i lag angiven ersättningsrätt saknades. Det rör sig här om en situation där rättspraxis kring vad som är förbjudet förändrats på ett sätt som varit omöjligt för markägare att förutse, samtidigt som det berör värden som uppgår till åtskilliga miljoner utan att rätten till ersättning reglerats.

Riksdagen har tidigare reglerat rätten till ersättning för nekade avverkningstillstånd i fjällnära skog utifrån vad som klargjordes i MÖD 2020:8 (prop. 2021/22:207). Lagändringarna om detta trädde i kraft den 1 september 2022, med den särskilda övergångsbestämmelsen att (bara) när det gäller rätt till ersättning enligt 19 § ska dock bestämmelserna i 31 kap. 15 § första stycket andra meningen miljöbalken inte tillämpas om åtgärden har vidtagits före ikraftträdandet. Dessa regler handlar om krav på återbetalning gentemot den enskilde.

I propositionen förklarade regeringen att reglerna, till skillnad från vad utredningen föreslagit, skulle tillämpas även för mål och ärenden som inletts före ikraftträdandet. Där nämndes visserligen att motivet var att ändringarna förtydligade den praxis som



utvecklats på området, men den omständigheten att rätten till ersättning varit laglös och nu behöver regleras för att det grundlagsreglerade egendomsskyddet som beskrivs i avsnitt 3.3 i promemorian ska värnas, utgör mycket god anledning för att reglerna till förmån för de enskilda ska tillämpas även retroaktivt.

I linje med detta bör i övergångsbestämmelserna också anges att utgångspunkten för beräkning av tiden i 31 kap. 13 § MB som tidigast ska vara den 1 september 2026, innebärande att alla som drabbats av begränsningar utan att ha vågat värna sin rätt genom att gå till domstol mot staten har möjlighet att få sin sak prövad om man så önskar.

Om något mål om ersättning redan hunnit avgöras av domstol utan att de föreslagna reglerna hunnit träda i kraft bör regeringen lämna instruktion till berörda myndigheter att med tillämpning av bestämmelserna vidta nödvändiga åtgärder för att reglera ersättningsanspråket i enlighet med vad riksdagen har beslutat.

För LRF

Magnus Kindbom
Skogsdirektör

Gunnar Lindén
Naturvårdspolitisk expert